

Asia: PLM009:00/2016

Miehittämättöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen turvallisuuden näkökulmasta

Kysymykset

Yleiset huomiot

Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoa mietinnöstä ”Miehittämättöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen turvallisuuden näkökulmasta” (työryhmän mietintö, puolustusministeriön julkaisu 3/2017). Mietinnön on laatinut puolustusministeriön 25.11.2016 asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi miehittämättömään ilmailuun ja lennokkien toimintaan puuttumiseksi puolustushallinnon alalla. Työryhmässä ei ollut oikeusministeriön edustajaa. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Mietinnössä ehdotetaan puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäväksi toimivaltuussäännökset lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen (jatkossa myös ”ilma-alus”) kulkuun puuttumisesta puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla ja niiden ulkopuolella, kulkuun puuttumisesta päättämisestä, yhteistyöstä poliisin ja Viestintäviraston kanssa, yksilöintitietojen hankkimisesta ja haltuun otetun ilma-aluksen käsittelystä sekä asian pöytäkirjaamisesta. Nämä uudet säännökset sisällytettäisiin puolustusvoimista annetun lain 2 lukuun (Toimivalta) 15 a–f §:ksi. Säännöksillä pyrittäisiin turvaamaan puolustusvoimille riittävät ja laissa yksilöidyt toimivaltuudet ilma-alusten aiheuttamiin uhkiin vastaamiseksi.

Oikeusministeriö pitää ehdotuksen tavoitteita ja lähtökohtia kannatettavina. Ehdotuksen tarkoittamien ilma-alusten tekniikka mahdollistaa kuvaamisen ja esimerkiksi erilaisten haitallisten aineiden kuljettamisen pitkänkin kantaman päästä. Miehittämättömän ilmailu voi näin ollen pitää sisällään sellaisia maanpuolustukseen ja yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, joiden vuoksi tarve esitetyle lainsäädännölle on ilmeinen.

Suomessa ei ole tällä hetkellä nimenomaisia säännöksiä puolustusvoimien toimivaltuuksista vastata miehittämättömän ilmailun aiheuttamiin uhkiin. Oikeusministeriö yhtyy mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, että tällaiset säännökset tulisi lisätä lakiin, jotta ei olisi tarpeen tulkita

puolustusvoimien yleistoimivaltuuksia. Lakiehdotusta on pidettävä perusteltuna myös siksi, että esimerkiksi yleisiä ilmailurajoituksia ei voida pitää riittävän tehokkaina ja tarkoituksenmukaisina ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Puolustusministeriössä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi edetä hankkeen valmistelussa hallinnonalakohtaisesti. Säädösvalmistelussa on kuitenkin tehty yhteistyötä ainakin Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia koskevan sisäministeriön hankkeen kanssa (SM013:00/2016). Eduskunnalle on annettu äskettäin hallituksen esitys laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 201/2017 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiesten toimivaltuuksista lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi. Vastaavanlaisia sääntelytarpeita on usealla muullakin hallinnonalalla. Esimerkiksi oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä, jossa ehdotetaan vankiloita koskevaan sääntelyyn lisättäväksi säännökset lennokkien, miehittämättömien ilma-alusten ja muiden miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttumiseksi (OM 3/61/2018). Eri hankkeiden välillä vaikuttaisi olevan koordinoitavien tarpeita muun muassa sääntelyn yleisyyden suhteen mahdollisimman yhdenmukaisen lainsäädännön aikaansaamiseksi. Oikeusministeriössä on valmistelun tässä vaiheessa katsottu perustelluksi ulottaa säännökset koskemaan lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten ohella kaikkia miehittämättömiä kulkuneuvoja. Voidaankin kysyä, tulisiko myös puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotettavien säännösten olla tällä tavoin nyt esitettyä yleisempiä.

15 a § Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen

Puolustusvoimista annettuun lakiin esitetään lisättäväksi uusi 15 a §, jossa puolustusvoimille säädettäisiin toimivaltuudet tarvittaessa puuttua tilapäisesti teknistä laitetta tai voimakeinoa käyttäen lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun. Ehdotettu viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslaissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta: perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen. Ehdotetuissa toimivaltuuksissa olisi kyse perustuslaissa tarkoitettusta julkisen vallan käytöstä: kyse olisi päätöksistä ja toimista, jotka tehtäisiin yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuisi yksityisiin oikeussubjekteihin. Kyse voisi olla myös voimakeinojen kohdistamisesta luonnollisen henkilön omistamaan tai hallitsemaan ilma-alukseen. (Ks. HE 1/1998 vp, s. 74, ks. myös esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2.) Lailla säätämisen vaatimus perustuu myös perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Ehdotus rakentuu sinänsä asianmukaisesti ajatukselle puolustusvoimien toimivaltuuksien sääntelystä laissa. Ehdotukseen liittyvää sääntelyä liikkumisen ja kulkemisen rajoituksista ja kielloista on tällä hetkellä muun ohella puolustusvoimista annetussa laissa ja ilmailulaissa (ks. esim. ilmailulain 11 ja 167 § sekä puolustusvoimista annetun lain 15 §). Säädetyt toimivaltuudet kulkuneuvon tai ilma-aluksen pysäyttämiseen eivät kuitenkaan täysin sovellu menetelmiltään ja tarkoitukseltaan lennokkeihin ja miehittämättömiin ilma-aluksiin. Mietinnössä onkin katsottu, että turvallisuudesta vastaavilta viranomaisilta puuttuu yksilöity ja ajan tasalla oleva toimivaltuus lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten toimintaan puuttumiseen.

Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Viranomaisen toimivalta tulee kunkin toimivaltuuden osalta erikseen yksilöidä laissa riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. (Ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 51/2006 vp.) Toimivallan lakitasoisen yksilöitävyyden vaatimus korostuu tilanteissa, joissa toimivalta sisältää oikeuden puuttua yksilön perusoikeuksiin. Ehdotettua toimivaltuutta käyttäen puolustusvoimilla olisi oikeus ottaa ilma-alus tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai puuttua muutoin sen kulkuun. Kyse olisi siten ilma-aluksen omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan rajoittamisesta, mikä tarkoittaisi perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan rajoittamista (ks. esim. PeVL 43/2010 vp, s. 3, PeVL 30/2010 vp, s. 8, PeVL 26/2001 vp, s. 4). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Lakiehdotuksen 15 a §:ää on pidettävä ongelmallisena perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Tältä osin voidaan kysyä, onko 1 ja 2 momentin soveltamisala esimerkiksi alueellisessa suhteessa tarpeeksi rajoitettu ja ovatko näissä momenteissa asetetut edellytykset toimivaltuuksien käytölle riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia (esim. ilmaukset ”muiden olosuhteiden”, ”voidaan katsoa voivan vaarantaa”). Lisäksi lakiehdotuksen 15 a §:n 1 ja 2 momenteissa käytettyä ilmausta ”tilapäisesti” olisi vielä syytä avata lakiehdotuksen perusteluissa. On myös huomattava, että 3 momentissa käytetään puolestaan termiä ”lyhytaikaisesti”.

Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että lakiehdotuksessa ei määritellä puolustusvoimien käytettäviksi suunniteltuja puuttumiskeinoja. Puolustusvoimista annettua lakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että sääntely-yhteyden vuoksi perustuslain kannalta ei ollut huomautettavaa siinä, ettei puolustusvoimien käyttämiä voimakeinoja luonnehdita kyseisessä laissa (PeVL 51/2006 vp, s. 3). Lakiehdotuksessa ei myöskään määritellä teknistä laitetta, mutta tätä voidaan pitää ymmärrettävänä ottaen huomioon mietinnön perusteluissa esitetty tekniikkaneutraalin sääntelyn tavoite (s. 42). On myös huomattava, että eduskunnalle annetussa rajavartiomiesten vastaavia toimivaltuuksia koskevassa lakiehdotuksessa käytetty sääntelytapa ja terminologia eroaa osittain nyt lausuttavana olevan mietinnön ehdotuksista. Esimerkiksi ilma-aluksen kulkuun puuttumiskeinoja koskevassa ehdotuksessa rajavartiolain 38 a §:n 2 momentiksi käytetään ilmausta ”tarpeellisia voimakeinoja ja teknisiä toimenpiteitä” (ks. HE 201/2017 vp, s. 44, 76).

Sääntelyn selkeyden samoin kuin suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden vuoksi pykälässä olisi syytä mainita, että ilma-alus pysäytettäisiin ensisijaisesti teknistä laitetta käyttäen. Sen sijaan lakiehdotuksesta tulisi poistaa 15 a §:n 3 momentista maininta siitä, ettei 1 ja 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa puolustusvoimille aiheudu estettä tietynlaisen teknisen laitteen käytölle rikoslain 38 luvun 5 §:stä. Jos puolustusvoimien toimivaltuuksien käyttö täyttää sille säädettyt edellytykset, kyse on oikeutetusta puuttumisesta, ja viittaus rikoslakiin on tarpeeton.

Jatkovalmistelussa olisi vielä syytä harkita vahingonkorvaussäännöksen lisäämistä lakiehdotukseen. Perustuslain 15 §:n 1 momentista ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Vahinkojen korvaamiseen liittyvät seikat on kuitenkin otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittu. Oikeus korvaukseen aiheutuneesta vahingosta käyvän hinnan mukaisesti vahvistaisi esitetyn omaisuudensuojan rajoituksen oikeasuhtaisuutta ja olisi linjassa puolustusvoimista annetun lain muun sääntelyn (esim. 14 §:n 5 momentin) kanssa.

Lisäksi asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 15 a ja 15 b §:ien välisen suhteen selkeyttämiseen. Epäselvyyttä näiden pykäliden keskinäisessä kytköksessä aiheuttaa muun muassa se, että 15 a §:n 2 momentissa käytetään ilmausta ”1 momentissa tarkoitettujen alueiden ulkopuolella” kun taas 15 b §:ssä (samoin kuin 15 c §:ssä) on käytössä ilmaus ”yleinen paikka”. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan myös 15 a §:n 2 momentissa tarkoitetaan yleisiä alueita. Pykälissä käytettyjen käsitteiden tulisi olla yhdenmukaisia ja vastata myös asian kannalta olennaista muuta sääntelyä.

15 b § Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta päättäminen yleisellä alueella

Lakiehdotuksen 15 b §:ssä säädettäisiin yleisellä paikalla olevan ilma-aluksen kulkuun puuttumista koskevasta päätöksenteosta. Pykälän 1 momentissa oleva päätösvaltasäännös on epäselvä. Säännöksestä ei käy ilmi muun muassa se, olisiko yleisellä paikalla tapahtuvasta voimankäytön mahdollisuudestakin tehtävä päätös vai olisiko aina kyse jollakin tavalla yksilöitävissä olevasta konkreettisesta tilanteesta. Säännös jättää toisin sanoen avoimeksi sen, olisiko sääntelyn tarkoittamissa tilanteissa kyse tosiasiallisesta toiminnasta ja/vai päätösten tekemisestä ennakolta. On myös kysyttävä, mitä ennakkollisen päätöksen tekeminen lakiehdotuksen tarkoittamissa tilanteissa oikeastaan voisi pitää sisällään.

Lisäksi voidaan kysyä, missä määrin päätöksen sisältö ja menettely on syytä eriyttää 15 a §:n 1 ja 2 momenttien tarkoittamien toimivaltuuksien osalta. Lakiehdotuksesta ja sen perusteluista jää epäselväksi esimerkiksi se, tehdäänkö myös 15 a §:n 1 momentin tilanteissa määräaikainen päätös, ja kuinka pitkään ajanjaksoon määräaikaisuudella viitataan. Lisäksi 15 b §:n 1 momentista tai lakiehdotuksesta ylipäänsä puuttuu perussäännös siitä, kuka voi päättää yksittäisessä tilanteessa ilma-aluksen haltuun ottamisesta.

Lakiehdotuksen 15 b §:n 2 momentissa säädettäisiin ilmoitusvelvollisuudesta Viestintävirastolle tilanteissa, joissa ”toimivaltuuksista voi olla vähäistä suurempaa haittaa yleiselle radioviestinnälle, yleiselle viestintäverkolle tai sen palveluille”. Tämä vaikuttaa olevan ristiriidassa 15 a §:n 3 momentissa todetun (”joka ei aiheuta vähäistä suurempaa haittaa muulle radioviestinnälle tai yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille tai sen palveluille”) kanssa.

15 c § Yhteistyö poliisin kanssa lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisessa

Lakiehdotuksen 15 c §:ssä säädetään puolustusvoimien yhteistyöstä poliisin kanssa ilma-alusten kulkuun puuttumisessa ja tähän kytkettyistä puolustusvoimien ilmoitusvelvollisuuksista poliisille.

Viitaten edellä 15 b §:stä esitettyyn jatkovalmistelussa tulisi vielä pohtia, olisiko 15 c §:ssä syytä säätää puolustusvoimille ilmoitusvelvollisuus poliisille myös konkreettisista toimivallankäyttötilanteista. Pykälän 1 momentissa käytetty termi ”ennakolta” herättää kysymyksen siitä, mitä tämä ennakkollisuus tarkoittaa ajallisesti ja mihin sillä oikeastaan kaikinensa viitataan. 2 momentissa jää puolestaan avoimeksi se, millaisessa päätöksentekomenettelyssä yhteistoiminnasta poliisin kanssa sovitaan.

15 d § Lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkiminen

Lakiehdotuksen 15 d §:ssä olisi säännös ilma-aluksen yksilöintitietojen hankkimisesta. Mietinnön mukaan ilma-alukset on tarpeen havaita ja paikantaa teknisesti uhka-arvion tekemiseksi ja tarvittavista toimenpiteistä päättämiseksi. Kyse olisi radioviestinnän, välitystietojen ja sijaintitietojen hankkimisesta ja käsittelystä. Säännös oikeuttaisi hankkimaan vain sellaisia tietoja, jotka olisivat tarpeen ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi 15 a §:n nojalla. Tiedot eivät lähtökohtaisesti sisältäisi luonnollisen henkilön yksilöintiä. Lakiehdotuksen 15 d §:n 2 momentissa olisi lisäksi säännös ylimääräisen tiedon hävittämisestä.

Ehdotetuilla toimivaltuuksilla voisi olla liityntöjä perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Ehdotuksessa ei kuitenkaan eritellä tilanteita, joissa ilma-aluksen yksilöinti voisi sisältää luonnolliseen henkilöön kytkeytyviä tietoja ja mahdollisesti luottamukselliseen viestintään puuttumista. Perustelujen valossa ei esimerkiksi ole mahdollista arvioida lakiehdotuksen 15 d §:ssä tarkoitetun radioviestinnän suhdetta luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Laissa tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muun ohella ilma-aluksen ohjaajan tunnistamiseen liittyvien tietojen hankkimisesta. Lisäksi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittaminen edellyttää, että ehdotettavien toimivaltuuksien on oltava kaikilta osin välttämättömiä ja niille tulee olla perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaiset hyväksyttävät perusteet. Lakiehdotuksen ja perustelujen jatkokehittelyssä myös muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulee ottaa huomioon. Asian arviointiin tulisi sisällyttää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön tarkastelu.

Jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota myös pykälän 2 momentin selkeyteen ja täsmällisyyteen (mm. ”välitystietoja sekä sijaintitietoja koskeva tieto”, ”tiedon käsittelytarpeen päätyttyä”).

15 e § Haltuun otetun lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen käsittely

Lakiehdotuksen 15 e §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimien haltuun ottama ilma-alus olisi luovutettava laitteen omistajalla ”ilman aiheetonta viivytystä”. Pykälän 2 momentin mukaan puolestaan ilma-alus olisi luovutettava tietyissä tilanteissa viranomaiselle ”ilman viipymättä”. Jälkimmäinen ilmaus tulisi korjata ja pykälän ilmaukset yhdenmukaistaa.

15 f § Pöytäkirja

Lakiehdotuksen 15 f § sisältää velvollisuuden laatia pöytäkirja ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Pöytäkirjaa koskevalla säännöksellä on merkitystä oikeusturvan ja toimivaltuuksien käytön valvonnan kannalta, ja siksi yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi kiinnittää huomiota pöytäkirjalta edellytettävän sisällön avaamiseen.

Muita erityisiä huomioita

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on esitetty eräitä yleisiä seikkoja lakiehdotuksen liittymäkohdista perusoikeuksiin ja muutoin perustuslakiin. Esityksellä on kytkentöjä useisiin perusoikeuksiin (omaisuudensuoja, yksityiselämän suoja, luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja, elinkeinonvapaus). Ehdotusta tulisi arvioida kattavasti perusoikeuksien ja niiden yleisten rajoitusedellytysten sekä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön näkökulmasta.

Lisäksi esityksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota lakitekniiseen ja kielelliseen viimeistelyyn: Ongelmia on niin lakitekstissä kuin perusteluissakin. Esimerkiksi lakiehdotuksen johtolausetta tulisi korjata siten, että uusien pykälien lisäystä tarkoittava merkintä olisi muodossa ”uusi 15 a–15 f §”. Useissa ehdotetuissa säännöksissä on kielellisiä ongelmia ja epäselvyyttä samoin kuin terminologista epäyhtenäisyyttä. Myös perustelutekstiin on jäänyt runsaasti kirjoitusvirheitä ja keskeneräisiä virkkeitä. Yksityiskohtana mainittakoon, että yksityiskohtaisten perustelujen pykälänumeroinnit ja paikoin myös viittaukset momentteihin eivät vastaa lakiehdotusta.

Manninen Sami
Oikeusministeriö

Mutanen Anu
Oikeusministeriö